

RBESTRevista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE**Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.20097>

RESENHA

A importância da política social no futuro da América Latina***Paulo José Whitaker Wolf******Obra resenhada**

Robles, C., & Holz, R. (Eds.) (2023).
El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes.
(Serie Políticas Sociales, n. 246).
Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/68800-futuro-la-proteccion-social-la-crisis-social-prolongada-america-latina-claves>

* Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2173-0577>

E-mail: pjwwolf@unicamp.br



Introdução

Desde a sua criação, em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) se dedica a analisar as dificuldades que os países subdesenvolvidos enfrentam para assegurar que todas as pessoas possam atender as suas necessidades fundamentais e viver uma vida digna. Ela defende que não se pode esperar que essas dificuldades sejam supera-das espontaneamente e que, portanto, o Estado tem um importante papel a cumprir via po-líticas públicas. Dentre essas políticas, destaca-se a política social, cujos instrumentos in-cluem os benefícios e serviços sociais e a legislação trabalhista.

Nesse contexto, em 2023 a CEPAL publicou o estudo *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*. Ele foi organizado por Claudia Robles e Raúl Holz e contou com contribuições de outros funcionários da Divisão de Desenvolvimento Social.

O documento se insere no esforço da Organização das Nações Unidas de promover em todo planeta a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que prevê o alcance de 169 metas divididas em 17 objetivos até 2030 por meio de um esforço conjunto do Estado e de toda sociedade. Esses objetivos são integrados e indivisíveis e contemplam as três dimensões do desenvolvimento sustentável, ou seja: a dimensão econômica, a dimensão social e a dimensão ambiental. Eles preveem erradicar a pobreza, acabar com a fome, fomentar a agricultura sustentável, promover a saúde e o bem-estar, garantir a educação de qualidade, promover a igualdade de gênero, assegurar o saneamento básico, garantir a energia limpa e acessível, assegurar o trabalho descente, promover o crescimento econômico, incentivar a indústria, fomentar a inovação, melhorar a infraestrutura, reduzir as desigualdades, impulsionar as cidades e comunidades sustentáveis, promover o consumo e a produção sustentáveis, combater a mudança climática, proteger a vida na água e na terra, promover a paz, garantir acesso à justiça, fortalecer as instituições e fomentar a cooperação internacional.

Considerando a resposta dos governos à pandemia de Covid-19 na América Latina, o documento busca verificar a capacidade da política social proteger os direitos econômicos, sociais e culturais elementares de todas as pessoas diante da mudança na estrutura de riscos e da ocorrência de crises, desastres e outras situações emergenciais provocadas por um conjunto de transformações em curso na região. Para tanto, o documento está dividido em seis partes.

A introdução (“El futuro de la protección social”), de Claudia Robles, apresenta o argumento principal. Em 2020, o mundo foi surpreendido pela pandemia de Covid-19, uma síndrome respiratória potencialmente grave causada pelo vírus Sars-CoV-2. Os dolorosos efeitos econômicos e sociais da pandemia mostraram que os Estados da América Latina ainda

precisam avançar muito na criação de políticas sociais universais, integrais, sustentáveis, resilientes, eficientes e solidárias para proteger o direito ao trabalho, renda, alimentação, vestuário, educação, saúde, cuidado, habitação, saneamento, transporte e cultura das pessoas sem distinção de gênero, idade, etnia, origem e deficiência ou qualquer outro fator diante da mudança na estrutura de riscos e da ocorrência de crises, desastres e outras situações emergenciais provocadas pelas transformações da tecnologia, do trabalho, da demografia, da epidemiologia, do meio ambiente e da violência em curso na região.

O primeiro capítulo (“El futuro de la protección social: desafíos frente a una renovada estructura de riesgos”), de Raúl Holz, Isabel Jacas e Claudia Robles, apresenta as transformações em curso na América Latina que provocam mudanças na estrutura de riscos e a ocorrência de crises, desastres e situações emergenciais na região, como foi a pandemia de Covid-19. Essas transformações estão relacionadas e se reforçam mutuamente, o que significa que elas não podem ser enfrentadas de forma separada em momentos diferentes, mas, sim, de forma conjunta ao mesmo tempo. Elas incluem:

- i) *Transformação da tecnologia*: se refere ao surgimento, desenvolvimento e disseminação de novos produtos e processos baseados na tecnologia da informação e comunicação, como a internet das coisas, sensores e atuadores, sistemas ciberfísicos, sistemas integrados, fábricas inteligentes, big data, computação em nuvem, simulações digitais, realidade aumentada, inteligência artificial, robótica avançada, manufatura aditiva, novos materiais, nano-tecnologia, genética avançada, biotecnologia avançada, colheita de energia, química verde, veículos autônomos e internet dos serviços.
- ii) *Transformação do trabalho*: se refere à substituição do trabalho vivo pelo trabalho da máquina; à redução da estabilidade e ao aumento da rotatividade no emprego; à contenção dos salários; à demanda por qualificações mais diversificadas e complexas; à exigência de maior flexibilidade pelo trabalhador; ao crescimento do trabalho remoto; ao avanço da terceirização da mão de obra; à expansão do trabalho por plataformas digitais; à preferência pela contratação por prazo determinado; à expansão de contratos intermitentes ou “zero horas”; à disseminação do trabalho em tempo parcial e da acumulação de jornadas de trabalho; e ao enfraquecimento dos sindicatos, da representação no local de trabalho, das greves e das negociações coletivas.
- iii) *Transformação do meio ambiente*: se refere à contaminação do ar, da água e do solo; ao uso intensivo e esgotamento de recursos naturais não renováveis, como minerais e minérios; à redução da capacidade de produção do solo, incluindo alimentos e matérias-primas; ao desmatamento, às queimadas, à

caça e à pesca predatórias e à redução da biodiversidade; à elevação da temperatura do planeta; ao aumento da frequência e intensidade de fenômenos naturais extremos, como ondas de calor e de frio, tempestades, nevascas, chuvas ácidas, secas, incêndios, deslizamentos, vendavais e ciclones; e ao derretimento das geleiras e aumento do nível do mar.

- iv) *Transformação da demografia*: se refere à diminuição do número de filhos por mulher; à redução da mortalidade e à elevação da expectativa de vida ao nascer; à diminuição da participação de crianças, adolescentes e jovens e ao crescimento da participação dos adultos e idosos na população; ao aumento das migrações e dos deslocamentos forçados entre países e dentro de cada país; e ao crescimento da participação de migrantes, asilados e refugiados na população.
- v) *Transformação da epidemiologia*: se refere à disseminação de hábitos de vida pouco saudáveis, incluindo alimentação inadequada, tabagismo, alcoolismo, sedentarismo, obesidade e estresse; aumento da incidência de doenças não infecciosas, como câncer, diabetes, pressão alta, infarto, acidente vascular cerebral, ansiedade, depressão e demências; surgimento de novas doenças infecciosas, causadas por novos vírus, bactérias, fungos e protozoários; e ressurgimento de doenças infecciosas já erradicadas ou controladas, como poliomielite, sarampo, rubéola e difteria.
- vi) *Transformação da violência*: se refere à propagação de práticas de violência física, psicológica, moral, sexual e patrimonial perpetradas por pessoas, organizações criminosas e pelo próprio Estado; à lentidão em julgar e punir os responsáveis; e à condenação de inocentes.

Essas transformações fazem que mais pessoas sejam mais afetadas, em algum grau, por desemprego, subemprego, informalidade, baixa renda, fome, desabrigo, esqualidez, insegurança, ignorância, doença, incapacidade e desamparo. Elas têm efeitos transversais, afetando a todos. Mas alguns grupos estão particularmente vulneráveis, como as mulheres, as crianças, os adolescentes, os idosos, as pessoas com deficiência, os negros, os pardos e os indígenas.

O segundo capítulo ("Las persistentes brechas de protección social en la región"), de Nincen Figueroa e Raúl Holz, mostra que a intervenção do Estado por meio das políticas sociais ainda precisa avançar muito na América Latina para fazer frente aos desafios criados pelas transformações em curso na região. Entre as limitações dessas políticas, destacam-se a ação reativa, ao invés de preventiva; existência de riscos ainda não cobertos; regras de acesso

restritivas e exclusão de grupos de benefícios e serviços sociais; benefícios sociais com valores reduzidos, duração limitada e condicionalidades rígidas; serviços sociais com escassez de profissionais qualificados e de estabelecimentos com estrutura apropriada; cadastros de pessoas em situação de vulnerabilidade com informações incompletas, equivocadas e desatualizadas e com reduzida integração entre si; precária comunicação entre o Estado e a sociedade e desconhecimento das pessoas sobre os seus direitos; processos de solicitação, processamento, concessão e prestação dos benefícios e serviços complexos e demorados e suscetíveis a erros; lenta incorporação de tecnologias da informação e comunicação associada a acesso limitado a computadores, smartphones, tablets e outros dispositivos, conexão de internet inexistente ou lenta, insuficiência de competências digitais e limitada proteção de dados privados; troca limitada de informações entre países e restrita portabilidade de direitos adquiridos entre eles; reduzida coordenação entre as entidades políticas e administrativas e entre as autoridades de cada entidade, gerando sobreposições e excesso de atuação em algumas áreas e espaços vazios e insuficiência de atuação nas demais; cobertura restrita e exclusão de grupos da legislação trabalhista; limitadas garantias dos trabalhadores; e precária fiscalização das condições de trabalho.

O terceiro capítulo ("Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes em perspectiva comparada"), de Bernardo Atuesta e Tamara Hemelryck, analisa a resposta de vários governos à pandemia de Covid-19 via política social na América Latina. Diante da disseminação da doença e do agravamento da crise econômica e social, os governos criaram novos benefícios e serviços sociais; ampliaram o acesso e aprimoraram os benefícios e serviços sociais existentes; reforçaram os cadastros de pessoas em situação de vulnerabilidade e ampliaram a busca ativa a essas pessoas; aperfeiçoaram o processo de solicitação, processo, concessão e prestação dos benefícios e serviços; avançaram no uso de tecnologias da informação e comunicação; aumentaram a proteção ao emprego; e fortaleceram a coordenação entre as entidades políticas e administrativas e entre as autoridades de cada entidade. Em que pese a importância dessas medidas, houve problemas. Os governos da América Latina demoraram para adotar medidas e, quando o fizeram, foram menos ousados que em outras regiões. De fato, nem todos os grupos foram contemplados e alguns deles permaneceram invisíveis. Por sua vez, os grupos que foram contemplados receberam proteção insuficiente considerando a gravidade da situação.

O quarto capítulo ("Apostas estratégicas para afrontar los desafíos del futuro de la protección social"), de Claudia Robles, María Luisa Marinho, Nincen Figueroa e Isabel Jacas, propõe mudanças nos benefícios e serviços sociais e na legislação trabalhista na América Latina. Os governos devem expandir os riscos cobertos; flexibilizar as regras de acesso e ampliar os grupos cobertos pelos benefícios e serviços sociais considerando as suas realidades

e necessidades específicas; aumentar o valor, ampliar a duração e reduzir as condicionalidades dos benefícios sociais; expandir a contratação de profissionais e aumentar a sua qualificação e ampliar e melhorar a estrutura dos estabelecimentos para a prestação dos serviços sociais; ampliar os grupos cobertos pela legislação trabalhista; e expandir as garantias dos direitos trabalhistas. Uma vez que não é possível avançar em todas essas frentes ao mesmo tempo, é preciso estabelecer prioridades. E, nesse caso, pode-se começar pela proteção da renda via aposentadorias e pensões, transferências condicionadas de renda, renda básica e renda mínima garantida; pelo apoio à colocação, recolocação e permanência no mercado de trabalho, via serviços de intermediação, treinamento, subsídio para contratação, contratações diretas e suporte a pequenos negócios; pela proteção de condições de trabalho, por meio de regras mais favoráveis sobre remuneração, estabilidade, jornada, descanso semanal, férias anuais, saúde, higiene e segurança no trabalho e organização dos trabalhadores; pelo apoio às famílias, via licenças por maternidade e paternidade, abonos por filhos, cuidado e educação de crianças e cuidado de idosos e pessoas com deficiências; e pela proteção à saúde, via serviços de prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação.

O quinto capítulo (“Oportunidades y desafíos para robustecer las capacidades institucionales de la protección social”), de Raúl Holz e Amalia Palma, propõe mudanças na gestão da política social. Os Estados devem definir princípios, diretrizes e objetivos para nortear suas ações, os quais devem ser claros, coerentes e coesos e pautados pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas sem distinção de qualquer natureza; avançar em ações preventivas, ao invés de reativas; fortalecer a cooperação entre as entidades políticas e administrativas e entre autoridades de cada entidade, reduzindo sobreposições e espaços vazios; fortalecer a comunicação com a sociedade e ampliar o conhecimento das pessoas sobre os seus direitos; avançar na incorporação de tecnologias de comunicação e informação associada à expansão do acesso a dispositivos tecnológicos, ampliação do acesso à conexão rápida de internet, desenvolvimento de competências digitais e fortalecimento da proteção de dados privados; aprimorar os cadastros de pessoas em situação de vulnerabilidade, com aumento da cobertura, diversificação das informações, elevação da qualidade das informações, atualização permanente das informações e aumento da integração entre eles; simplificar, acelerar e melhorar os processos de solicitação, processamento, concessão e prestação de benefícios e serviços sociais; aumentar a troca de informações entre países e facilitar a portabilidade de direitos adquiridos entre eles; e fortalecer a fiscalização das condições de trabalho.

Por fim, o sexto capítulo (“Reflexiones finales: el futuro de la protección social em la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina”), de Claudia Robles, apresenta as conclusões. A pandemia de Covid-19 mostrou que os Estados na América Latina ainda têm

muito a avançar para que as políticas sociais sejam capazes de fazer frente aos desafios criados pelas mudanças na estrutura de riscos e pela ocorrência de crises, desastres e outras situações emergenciais provocadas pelas transformações em curso na região. Em particular, é importante que essas políticas sejam “*universais*”, porque capazes de garantir a proteção de todas as pessoas sem distinção de qualquer natureza, como gênero, idade, etnia, origem e deficiência; “*integrais*”, porque capazes de garantir proteção contra as principais ameaças aos direitos econômicos, sociais e culturais por meio da articulação de diferentes instrumentos a cargo de diferentes entidades políticas e administrativas e de diferentes autoridades de cada entidade; “*sustentáveis*”, porque capazes de garantir proteção das gerações atuais sem comprometer a proteção das gerações futuras; “*resilientes*”, porque capazes de se adaptar às mudanças e garantir a proteção em qualquer circunstância, mesmo nas mais adversas; “*eficientes*”, porque capazes de garantir a maior proteção com a menor utilização de recursos financeiros, humanos e materiais; e “*solidárias*”, porque baseados no compromissos de que todos são responsáveis por todos, de modo que todos devem contribuir de acordo com suas possibilidades e receber de acordo com as suas necessidades. Para tanto, é necessário que novos pactos sociais, mais amplos e duradouros, sejam forjados em todos os cantos da América Latina.

* * *

Esse estudo propositivo da CEPAL é importante e necessário. Entre suas principais contribuições, destacam-se a preocupação com a realidade e as necessidades específicas dos países latino-americanos; o reconhecimento de que o Estado tem um importante papel a cumprir para assegurar que todas as pessoas sejam capazes de atender suas necessidades fundamentais e viver uma vida digna; o reconhecimento de que esse papel é ainda mais importante diante de um conjunto de transformações que provocam mudanças na estrutura de riscos e a ocorrência de crises, desastres e outras situações emergenciais, como foi a pandemia de Covid-19; e o reconhecimento de que isso exige o fortalecimento das políticas sociais por meio do fortalecimento dos benefícios e serviços sociais e da legislação trabalhista.

Esse é um esforço notável em um contexto que em prevalece o entendimento de que o capitalismo, deixado livre para atuar de acordo com sua própria lógica, favorece aqueles que trabalham para prover para si e para os seus, e que, portanto, o atendimento das necessidades fundamentais das pessoas cabe apenas a elas e àqueles mais próximos delas. Como consequência, segundo tal entendimento, o Estado deve se limitar a apoiar os “pobres merecedores”, que não têm mais a quem recorrer. Qualquer tentativa estatal de ir além disso teria como resultado apenas ineficiência, dependência e um círculo vicioso de problemas.

Embora tenha o mérito de desconstruir esse discurso neoliberal no campo social, há brechas importantes no documento que precisam ser consideradas.

1) O documento não faz referência a outras transformações importantes em curso na América Latina, como o aumento da integração econômica com o resto do mundo, com a redução de barreiras à circulação internacional de bens e serviços e ao fluxo de capitais; a desindustrialização precoce e a reprimarização e terceirização das economias, com a redução da importância da indústria e o aumento da importância das commodities e dos serviços menos sofisticados na geração de produto, renda e emprego; o desenvolvimento das finanças, com a criação de novos ativos e novas operações financeiras, o maior envolvimento das famílias e empresas não financeiras com ativos e operações financeiras, o crescimento dos fundos de investimento, fundos de pensão, seguradoras e outros investidores institucionais, e o aumento da influência das agências de classificação de risco nas decisões de alocação da riqueza; a mudança na forma de atuação das empresas, com a maior separação entre propriedade e gestão, o aumento da ênfase na geração e na distribuição de resultados para os acionistas, a expansão das operações de fusão e aquisição, o acirramento da concorrência por mercados e fontes de matérias-primas, a preferência pela produção sob demanda e pela redução dos estoques, e a maior concentração nas atividades centrais e terceirização das demais; e a mudança na dinâmica das famílias, com aumento de pessoas solteiras, separadas e divorciadas, crescimento das crianças e adolescentes que vivem com apenas um dos pais, e aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.

Ao lado das mudanças nas áreas da tecnologia, do trabalho, do meio ambiente, da demografia, da epidemiologia e da violência, essas transformações fazem que mais pessoas estejam mais vulneráveis e tornam a intervenção do Estado por meio das políticas sociais ainda mais necessária.

2) O documento não explicita que os efeitos sobrepostos dessas transformações são particularmente graves na América Latina em função do “subdesenvolvimento” que caracteriza e distingue a região. O capitalismo é um sistema de organização da vida social que é movido pela busca do ganho privado e que não tem qualquer compromisso em garantir que todas as pessoas sejam capazes de atender as suas necessidades fundamentais e viver uma vida digna, gerando pobreza e desigualdade. Mas em sociedades subdesenvolvidas isso é ainda mais evidente. O subdesenvolvimento não é uma etapa em direção ao desenvolvimento, mas uma condição específica e que tende a se reproduzir indefinidamente, em consequência da forma como se estruturam tais sociedades. E essas estruturas são especialmente pródigas em privar, discriminar, excluir e destruir.

3) O documento não considera limitações importantes da política social na América Latina, como a centralização de responsabilidades no governo central ou a descentralização de responsabilidades para os governos locais sem garantia de recursos suficientes; a ausência ou fragilidade de mecanismos de participação social; a insuficiência e instabilidade de receitas

orçamentárias para financiar a proteção social; o financiamento regressivo; a prestação por prestadores privados; a existência de grupos privilegiados, que contam com benefícios sociais maiores, serviços sociais melhores e garantias trabalhistas mais favoráveis que os demais; e a permeabilidade a práticas patrimonialistas, clientelistas e populistas.

Com efeito, o enfrentamento dos desafios provocados pelas transformações em curso na região envolvem mudanças na política social no sentido da descentralização de responsabilidades para os governos locais, porque eles estão mais próximos das realidades locais e conhecem melhor as suas necessidades; do apoio do governo central aos governos locais, para que as diferenças de capacidade técnica e financeira desses governos não se convertam em desigualdades na proteção social; do fortalecimento de conselhos, fóruns, conferências e outros mecanismos de participação social, a fim de que a sociedade possa influenciar os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da proteção social; da vinculação de receitas orçamentárias para a proteção social, para garantir o ingresso permanente e regular de recursos; do financiamento por tributos progressivos, para reduzir a carga tributária sobre os mais pobres; da prestação por prestadores públicos, a fim de assegurar um maior controle sobre a forma que a proteção social é prestada; do combate a privilégios e da uniformização dos benefícios e serviços sociais e da legislação trabalhista, para que todas as pessoas tenham acesso a uma proteção social ampla, independentemente de qualquer distinção; e do maior controle sobre os agentes públicos e do seu trabalho, a fim de evitar que grupos explorem situações de vulnerabilidade ao trocar cargos, benefícios e serviços sociais por apoio político.

4) O documento desconsidera as diferentes formas pelas quais a responsabilidade pela proteção social é dividida entre Estado, mercado, famílias e entidades do terceiro setor na América Latina. Com isso, ignora a existência de diferentes “regimes de proteção social” na região (Barba Solano, 2007; Gough et al., 2004; Franzoni, 2008; Pribble, 2011).

Grosso modo, existem três grandes regimes de proteção social, quais sejam: o *regime liberal*, em que o Estado assume um papel focado no atendimento de necessidades das pessoas mais pobres, ficando reservado grande espaço para o mercado, as famílias e entidades do terceiro setor; o *regime conservador*, em que o Estado assume um papel mais contundente no atendimento de necessidades daquelas pessoas que integram categorias profissionais prioritárias, restando espaço considerável para o mercado, as famílias e entidades do terceiro setor; e o *regime progressista*, em que o Estado assume um papel abrangente no atendimento de direitos sociais universais, restando pouco espaço para o mercado, as famílias e entidades do terceiro setor.

Os países da América Latina têm dificuldades de avançar em direção ao regime de proteção social progressista, aproximando-se do regime liberal e, em alguns casos, do regime

conservador. Isso significa que o mercado e, principalmente, as famílias e as entidades do terceiro setor continuam a ter um papel fundamental no atendimento das necessidades fundamentais das pessoas. De fato, alguns podem pagar pela proteção. Mas muitos não podem fazer isso e dependem do apoio de parentes, amigos, organizações profissionais e instituições filantrópicas, cujas capacidades de fazer frente aos desafios criados pelas transformações em curso na região são muito limitadas.

Diversos fatores contribuem para que o Estado, na maioria dos países da América Latina, tenha dificuldades para assumir um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais das pessoas: o baixo grau de desenvolvimento econômico, que reduz a capacidade das economias gerarem os recursos necessários ao financiamento da proteção social; o baixo grau de desenvolvimento estatal, que reduz a capacidade dos governos de implementar decisões relacionadas à proteção social; o baixo grau de desenvolvimento dos direitos civis e políticos, que reduz a capacidade de pressão política em favor da proteção social; o alto grau de heterogeneidade social, que dificulta a formação de consensos em torno da proteção social; e a grande disseminação de normas sociais favoráveis à manutenção do *status quo*, o que restringe as possibilidades de mudanças na proteção social.

Não por outra razão, os maiores avanços na política social na América Latina aconteceram em circunstâncias realmente excepcionais, como a expansão das exportações de commodities e o aumento no ingresso de capitais na década de 2000. Tão logo essas circunstâncias deixaram de existir, as pressões no sentido de reverter os avanços realizados ganharam força, levando a retrocessos na política social.

5) O documento desconsidera a importância da cooperação entre os países da América Latina e deles com o resto do mundo para o enfrentamento dos desafios criados pelas transformações em curso. É evidente que essa tarefa pode estar além da capacidade de cada país individualmente. Por isso, é desejável que os governos trabalhem em conjunto e busquem sinergias. As organizações e os acordos internacionais são catalisadores que ajudam a fazer isso acontecer, pois viabilizam o compartilhamento de recursos, conhecimentos, pessoal, equipamentos e materiais.

Nesse sentido, assumem um papel particularmente importante o Sistema das Nações Unidas e as suas agências especializadas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAO).

Também são importantes os arranjos regionais, incluindo a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Comunidade do Caribe (CARICOM) e o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA).

6) O documento reconhece a importância do fortalecimento da política social para enfrentar os desafios criados pelas transformações em curso na América Latina, mas ignora que a ampliação dos benefícios e serviços sociais e o aprimoramento da legislação trabalhista não produzirão os efeitos esperados se não forem acompanhados pelo fortalecimento de outras políticas públicas, começando pela política econômica.

Nesse sentido, é contraproducente a opção de países da região de restringir a política econômica à garantia da estabilidade de preços e da sustentabilidade da dívida pública a qualquer custo, adotando regras como o regime de metas para inflação, metas para resultado fiscal, metas para receitas públicas, limites para despesas públicas, limites para dívida pública e limites para operações de crédito. Essas regras limitam a capacidade de a política econômica fomentar a diversificação e integração da estrutura produtiva, incentivar o consumo, o investimento e as exportações, estimular a produção, aumentar a renda, e ampliar a geração de mais e melhores empregos. Assim, em vez de potencializar a política social, essa política econômica acaba por ter o efeito contrário, “sabotando-a”.

7) Ao atribuir uma atenção especial aos benefícios sociais na América Latina, o documento não explora o poder transformador dos demais instrumentos da política social e, em particular, dos serviços sociais. De fato, pouco é dito sobre os serviços de saúde, os serviços de educação, os serviços de cuidado e educação de crianças, os serviços de cuidado de idosos e pessoas com deficiência e os serviços de apoio à colocação e recolocação no mercado de trabalho. E menos ainda é dito sobre os serviços de alimentação popular, os serviços habitação social, os serviços de saneamento básico, os serviços de transporte coletivo, e os serviços de acolhimento e orientação a pessoas vulneráveis.

Os serviços sociais são essenciais para o enfrentamento dos desafios criados pelas transformações em curso na região, pois fornecem diretamente o que as pessoas precisam e reduzem a necessidade da renda do trabalho ou de outras fontes, facilitam o ingresso e a permanência das pessoas no mercado de trabalho, estimulam a criação de vagas de emprego com condições de trabalho adequadas, favorecem o aumento da produtividade dos trabalhadores, incentivam o desenvolvimento de setores mais sofisticados, impulsionam a criação de soluções para a proteção do meio ambiente, e contribuem para a mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.

Apesar disso, os serviços sociais são o “elo mais fraco da corrente”, considerando os sistemas de proteção social na América Latina. Na disputa pela atenção e pelos recursos destinados a essas políticas, eles são frequentemente preteridos em favor das aposentadorias e pensões e das transferências condicionadas de renda, cuja implementação é mais fácil e os efeitos são mais imediatos.

8) Em diferentes ocasiões, o documento utiliza o gasto social público medido em percentagem do PIB como indicador do comprometimento do Estado com a proteção social nos países latino-americanos. Entretanto, esse é um indicador controverso. Isso porque ele pode aumentar independentemente do fortalecimento da proteção social, como consequência do crescimento do gasto social público com grupos privilegiados, ou de um aumento das pessoas em situação de vulnerabilidade, ou de uma redução do PIB.

Para evitar conclusões equivocadas, é importante considerar não apenas o gasto social público total, mas também o gasto social público por áreas de intervenção, a fim de verificar como os recursos são alocados entre os diferentes instrumentos de política social. Também é importante considerar o gasto social público em termos per capita, para evitar os efeitos da variação do PIB; com valores deflacionados, a fim de retirar o efeito da inflação e permitir a comparação dos dados ao longo do tempo; e em paridade do poder de compra, para converter valores em moedas nacionais em um padrão comum e permitir comparação dos dados entre países.

Esses oito comentários não diminuem a importância do estudo da CEPAL como uma referência relevante no debate sobre a política social na América Latina e sua capacidade de garantir a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais a todas as pessoas diante das mudanças na estrutura de riscos e da ocorrência de crises, desastres e situações emergenciais provocadas pelas transformações em curso na região. Seu mérito não está apenas em apresentar uma análise rica fundamentada em uma visão não convencional sobre o funcionamento do capitalismo e o papel do Estado, mas também no convencimento de que é possível alterar o estilo de desenvolvimento na região num futuro próximo. As questões que não puderam ser discutidas no documento – mencionadas aqui de modo bastante breve – suscitam reflexões sobre a possibilidade de as sociedades latino-americanas aproveitarem melhor suas riquezas e superarem seus profundos contrastes e contradições.

Referências

Barba Solano, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. *Caderno CRH*, 20(50), 197–211. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792007000200002>

Franzoni, J. (2008). Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67–100. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00013.x>

Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P., & Room, G. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In I. Gough, G. Wood (Eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 121–168). Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511720239.006>

Pribble, J. (2011). Worlds apart: social policy regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 191–2016. <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6>

Recebido em 13 de novembro de 2024.

Aprovado em 28 de novembro de 2024.

13